

¿HACIA OTRO MODELO DE DESARROLLO?*

Eduardo Lizano

Resumen

A partir de la segunda mitad del siglo XX el país adoptó diferentes modelos de desarrollo económico. Tres de ellos deben mencionarse específicamente: el modelo agroexportador, el de sustitución de importaciones y el de la apertura e inserción en la economía internacional. Este último modelo se comenzó a adoptar desde mediados de los años ochenta, es decir casi durante tres décadas. Ahora es conveniente examinar si dicho modelo requiere algunas modificaciones y ciertos cambios. En este documento se analizan los tres modelos mencionados anteriormente, se examina la situación del modelo vigente, se plantea la necesidad de un alto y se hacen algunas sugerencias sobre el camino a seguir.

- * Primera Versión, charla impartida en la Academia de Centroamérica, 18 de mayo 2012. Anabel González y Ricardo Monge hicieron valiosos comentarios a un borrador de este documento. La responsabilidad del texto es del autor. Segunda versión, presentación en el seminario Acerca del Modelo de Desarrollo, CIAPA/Academia de Centroamérica, 10 de diciembre 2015.

EDUARDO LIZANO

Asociado de la Academia de Centroamérica



ÍNDICE

Introducción	3
I. Acerca de los modelos	3
1. El modelo agroexportador.....	3
2. El modelo de sustitución de importaciones	5
3. El modelo de apertura	7
III. Situación actual	11
1. Mantener el modelo actual	11
2. Sustituir el modelo	12
IV. Un alto en el camino	14
V. Hacia la acción.....	15
VI. Conclusiones	16
Bibliografía.....	18
Anexo I	20
Anexo II	21

INTRODUCCIÓN

A partir de la segunda mitad del siglo XX el país adoptó diferentes modelos de desarrollo económico. Tres de ellos deben mencionarse específicamente: el modelo agroexportador, el de sustitución de importaciones y el de la apertura e inserción en la economía internacional. Este último modelo se comenzó a adoptar desde mediados de los años ochenta, es decir casi durante tres décadas. Ahora es conveniente examinar si dicho modelo requiere algunas modificaciones y ciertos cambios.

Este documento está dividido en cinco partes. En la primera se hace un análisis comparativo de los tres modelos mencionados. La segunda se dedica a la caracterización de los modelos. En la tercera se examina la situación del modelo vigente. En la cuarta se plantea la necesidad de un alto en el camino. Y en la quinta se hacen algunas sugerencias sobre el camino a seguir. Al final se mencionan las principales conclusiones. Además, se incluyen dos anexos. El primero es una breve reflexión sobre el tema del empleo. El segundo se refiere a algunos puntos planteados en el seminario del 10 de diciembre.

I. ACERCA DE LOS MODELOS

A continuación se presentan, por su orden, las principales características del modelo agroexportador, el de sustitución de importaciones y el de apertura e inserción en la economía internacional.

1. El modelo agroexportador

La historia económica de Costa Rica desde mediados del siglo XIX hasta mediados del siglo XX, durante un poco más de cien años, estuvo determinada por el modelo agroexportador.

Este modelo se caracteriza por la exportación de algunos pocos productos agrícolas –café y banano, en el caso costarricense– a los mercados internacionales, principalmente EE.UU. y Europa. Las ventajas comparativas del país se basaban en la explotación de recursos naturales tales como los suelos, el agua y el clima y, así mismo, en el uso de mano de obra rural poco calificada.

El funcionamiento del modelo agroexportador requirió la adopción de un conjunto de medidas de parte de las autoridades públicas en varios ámbitos:

- i. La legislación buscó proteger los intereses de los caficultores. Fue así como éstos no podían vender el café en fruta a las empresas procesadoras (“beneficiadores”) o a los exportadores. Debían entregar su cosecha a los beneficios en consignación, con el propósito de procesarlo y venderlo ya sea para abastecer el mercado local o bien exportarlo. De esta manera, el porcentaje de cada dólar exportado que llegaba efectivamente a manos del productor fuera más elevado que en otros países latinoamericanos.
- ii. En cuanto a la organización institucional, se creó la Oficina del Café, la cual posteriormente, se transformó en el Instituto del Café como una entidad pública. Su tarea principal consiste en normar las relaciones entre los productores de café, las empresas procesadoras (“beneficios”), los torrefactores (mercado interno) y los exportadores. Cada contrato de compra-venta entre beneficiadores y exportadores debe registrarse en el Instituto de Café. Además, el Instituto administraba la bolsa en la cual se remataba el café de consumo interno. Con base en esta información (precios de exportación y precios del café de consumo interno), el Instituto, para cada cosecha, fija el precio al cual los beneficios debe “liquidar” a los agricultores el café entregado en consignación.

Por otra parte, el Instituto de Café lleva a cabo labores de investigación “aplicada” y difunde las nuevas tecnologías entre los productores.

- iii. El crédito. A fin de que los productores, sobre todo los pequeños y medianos, pudieran tener acceso al crédito, los bancos comerciales estatales otorgaban recursos a los beneficios y estos, a la vez, hacían “adelantos” a los productores que entregaban el café en consignación. Así, los beneficios operaban, para efectos prácticos, como agencias bancarias.
- iv. La infraestructura. El Ministerio de Obras Públicas y Transporte y las municipalidades se preocuparon por construir una tupida red de caminos rurales en las zonas cafetaleras. Esto permitió reducir los costos de transporte de las fincas a los beneficios y de éstos al puerto de embarque.

Deben mencionarse dos medidas que perjudicaban a los caficultores. Una de ellas, consistía en la obligación retener una parte de la cosecha nacional (aproximadamente

el diez por ciento) para el consumo nacional. El precio de este café era inferior al de exportación, lo cual representó un subsidio a favor del consumidor local.

La otra medida, consistía en que a los caficultores, en vez de pagar un impuesto sobre la renta como los demás productores del país, se les cobraba un impuesto sobre el valor de las exportaciones. Esto, independientemente, de las ganancias o pérdidas que tuvieran. Esta práctica fue derogada posteriormente.

En resumen, el resultado de las medidas (investigación, crédito, infraestructura y disposiciones para proteger a los productores), fue el florecimiento de la caficultura nacional de manera que durante varias décadas esta actividad determinó la situación económica general del país.

En relación con el banano, el segundo producto en importancia del modelo agroexportador, también fue necesario adoptar medidas específicas para promover su producción. Algunas de ellas revisten especial importancia, a saber: los llamados contratos ley a favor de las compañías productoras y exportadoras y la exención de impuestos de aduana a las importaciones que realizaran esas compañías, no solo de insumos para la producción, sino también de bienes de consumo (comisariatos). Además, debe mencionarse la creación de la Corporación Bananera Nacional (CORBANA), entidad pública cuya tarea consiste en promover la actividad bananera; el apoyo crediticio de los bancos comerciales estatales a aquellos productores que suscribieran contratos de venta con las compañías exportadoras; la fijación de un precio mínimo de exportación a fin de proteger a los productores locales y el establecimiento de un impuesto de exportación para financiar las actividades de CORBANA.

El resultado fue la expansión significativa de la actividad bananera primero en la zona atlántica y luego en la zona del Pacífico en un régimen conocido como economía de enclave.

2. El modelo de sustitución de importaciones

El modelo agroexportador se caracterizaba por fluctuaciones frecuentes y marcadas de los precios de exportación de los productos agrícolas, en el caso de Costa Rica del café y del banano. Igual situación enfrentaban otros países latinoamericanos con sus exportaciones agropecuarias y de materias primas (minerales). La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) consideró necesario plantear una alternativa a esta situación. Gracias a las ideas de Raúl Prebisch se elaboró un modelo de desarrollo basado en la industrialización orientada al abastecimiento del mercado nacional de los países latinoamericanos. Así, surgió el modelo de sustitución de importaciones. Se trataba de utilizar el mercado local como base del desarrollo nacional. La industrialización buscaba sustituir

las importaciones por bienes de producción local. Para ello se recurrió al proteccionismo arancelario de productos industriales, así como de bienes agrícolas y de ciertos servicios. De esta manera, la producción nacional podía competir con los productos importados.

El modelo de sustitución de importaciones se basaba entonces en el mercado local, mano de obra urbana más calificada que la requerida por el modelo agroexportador y de capital tanto local como extranjero.

Para impulsar este modelo se tomaron varias medidas:

- Aranceles aduaneros elevados.
- Ampliación del mercado mediante la consolidación del espacio económico centroamericano ya que el tamaño reducido de la economía costarricense dificultaba sustituir las importaciones por producción local.
- Exención aduanera para importar bienes de capital y materias primas que no se producen en Costa Rica, ni en los demás países centroamericanos.
- Programas de crédito para financiar la importación de bienes de capital.
- Exoneración del impuesto sobre la renta a la reinversión de utilidades.
- Fortalecimiento del capitalismo estatal: creación de la Corporación de Desarrollo (CODESA), el Consejo Nacional de Producción (CNP) y monopolios estatales (banca comercial, seguros, electricidad, telecomunicaciones, hidrocarburos, alcohol).
- Promoción de inversiones extranjeras para abastecer el mercado nacional y el centroamericano.

El funcionamiento del modelo de sustitución de importaciones topó con serias dificultades. La más importante fue la del tamaño del mercado. De hecho, el mercado centroamericano, aún consolidado, no alcanzaba un tamaño suficiente para generar suficientes oportunidades de inversión. Para poder promover el crecimiento económico era necesario romper la camisa de fuerza que representaba el mercado común centroamericano, es decir lograr exportar fuera del Istmo. Sin embargo, ello no era posible debido al sesgo anti-exportador del arancel externo centroamericano altamente proteccionista. Los impuestos a la importación equivalían, en última instancia, a impuestos a las exportaciones. Así, en vista del sesgo anti-exportador del modelo, el país no podía aprovechar las oportunidades que ofrecía el crecimiento de la economía internacional.

3. El modelo de apertura

En vista de la alta volatilidad del modelo agroexportador y de las limitaciones del modelo de sustitución de importaciones, el país adoptó el modelo de “apertura”.

Este modelo busca la inserción, comercial y financiera, de la economía costarricense en la economía internacional. Se trata de aprovechar las ventajas comparativas del país mediante las innovaciones tecnológicas, el uso de mano de obra calificada, la inversión extranjera directa y el acceso a mercados externos. Se busca promover el desarrollo económico del país gracias a las nuevas oportunidades de inversión consecuencia de la apertura comercial y financiera. La apertura comercial beneficia a los consumidores al multiplicar las fuentes de abastecimiento de bienes finales; también a los productores, al disponer de más opciones para comprar insumos y bienes de capital requeridos para el proceso de producción y además poder vender sus productos en mercados más amplios. La apertura financiera por su parte, ayuda a los productores y a los ahorrantes nacionales a diversificar su cartera de activos y pasivos al tener acceso a fuentes de financiamiento en el extranjero, gracias a la apertura de la cuenta de capitales.

Al adoptar el modelo de apertura ha sido necesario tomar un conjunto de medidas:

- Reducir el proteccionismo arancelario y otros obstáculos no arancelarios a las importaciones.
- Eliminar los impuestos a las exportaciones.
- Lograr el acceso a mercados externos: participación en la Organización Mundial de Comercio (OMC) y suscripción de tratados de libre comercio.
- Otorgar un tratamiento preferencial a la inversión extranjera directa (IED) mediante la ley de zonas francas, incluido el turismo internacional.
- Fortalecer la organización institucional pública y privada: Ministerio de Comercio Exterior (COMEX), PROCOMER, CINDE, Cámara de Exportadores.
- Mantener la apertura de la cuenta de capitales por parte del Banco Central, es decir mantener la libre entrada y salida de capitales.

El funcionamiento del modelo de apertura ha topado con varias dificultades:

- La desgravación arancelaria no ha sido uniforme. Aun subsisten sectores altamente protegidos de la competencia externa, tal el caso, por ejemplo, de ciertos productos agrícolas.
- Se han mantenido monopolios estatales en servicios públicos.
- El costo de los programas de incentivos a favor del sector exportador ha sido sufragado por los demás sectores de la economía.

II. CARACTERIZACIÓN DE LOS MODELOS

1. Acerca de los períodos de vigencia de los modelos

Los períodos aproximados durante los cuales los tres modelos estuvieron vigentes, son los siguientes:

- El modelo agroexportador tuvo primacía hasta los años 1960-1962, cuando Costa Rica ingresó al Mercado Común Centroamericano (MCCA).
- El modelo de sustitución de importaciones se adoptó cuando Costa Rica se adhirió al MCCA, hasta el comienzo del proceso de la apertura comercial y la participación del país en la OMC (1985), es decir hace aproximadamente 30 años.
- El modelo de apertura rige desde mediados de los años 80 del siglo pasado –ingreso de Costa Rica a la OMC– hasta la promulgación de la nueva ley de zonas francas, es decir de 1985 hasta 2015 (30 años).

2. En el cuadro 1 se señalan las principales características de cada uno de los tres modelos.

Cuadro 1
CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DE LOS TRES MODELOS

	Agroexportador	Sustitución importaciones	Apertura
– Mercado	Internacional	Local/CA	Internacional
– Desarrollo	Hacia afuera	Hacia adentro	Hacia afuera
– Factores de la producción	Recursos naturales (tierra, agua, clima)	Capital, nacional/ extranjero	Conocimiento Innovación
– Mano de obra	Rural poco calificada	Urbana más calificada	Urbana / rural poco calificada y bien calificada
– Empresarios	Nac./extranjero	Nac./extranjero	Nac./extranjero
– Incentivos	Leyes cafetaleras, contratos ley bananera, crédito, infraestructura	Ley Desarrollo y Protección arancelaria	Ley zonas francas, CAT, contrato exportación, apertura comercial OMC, TLC.
– Organización institucional (estatal)	Instituto Café, banca estatal, Corbana	MEIC, CNP, CODESA, banca, y monopolios estatales	COMEX, CENPRO, PROCOMER, apertura de monopolios estatales
– Organización institucional (privada)	Cámara Cafetaleros	Cámara Industrias, ASOBANA	Cámara exportadores, banca privada, CINDE
– Innovación	Apreciable (productos tradicionales)	Poca	Apreciable (nuevos productos)

3. ¿Se sustituyen los modelos?

De hecho, el cambio de modelo no significa la sustitución completa de uno de ellos por otro. Si bien la orientación y los instrumentos de política cambian, algunas características de cada modelo subsisten. En realidad, ocurre más bien una superposición de modelos. Algunas veces elementos de los diferentes modelos son complementarios. En otros casos se contraponen y se presentan contradicciones.

4. Cada modelo modifica la estructura de la producción nacional. En el proceso es inevitable la coexistencia de una parte, de sectores tradicionales poco dinámicos de baja productividad, en donde los trabajadores andan en búsqueda de empleo y, de otro lado, los sectores dinámicos, de “punta”, de alta productividad, en donde son los empresarios los que andan a la “caza” de mano de obra calificada. Por lo general, los empresarios y trabajadores de los sectores dinámicos resultan los “ganadores” y los de los sectores tradicionales poco dinámicos, los “perdedores”.
5. El cambio en la estructura de la producción, a la vez conlleva la gestación de nuevos actores sociales. Así, con el modelo agroexportador aparecen los “cafetaleros”, con el de la sustitución de importaciones los “industriales”, la burocracia estatal y los sindicatos del sector público y con el modelo de apertura se forma el grupo social de los “exportadores” y el de los “banqueros” privados. Cada uno de estos nuevos actores ha tenido, en su oportunidad, una cuota significativa de poder económico-social así como una importante influencia política.
6. El paso de un modelo a otro es un proceso social, político y económico lento y difícil. Lento por cuanto no se puede ir de prisa. De hecho, las reformas legales e institucionales y las transformaciones económicas exigen tiempo para llevarse a cabo. Difícil porque el cambio de modelo modifica el *statu quo* socio-político. No es de extrañar, por lo tanto, la oposición, con frecuencia pertinaz, de algunos grupos sociales al proceso de cambio. Esta oposición se da por diferentes motivos: ideológicos, políticos, intereses gremiales.

Cuando se pasó del modelo agroexportador al de sustitución de importaciones hubo importantes debates públicos (Hess Estrada/Borbón Castro). Y cuando se planteó la apertura de la economía nacional a la competencia externa (apertura comercial unilateral, adhesión a la OMC, suscripción de tratados comerciales) se esgrimió el argumento de que no era posible para las empresas nacionales encarar con éxito la competencia de los productos importados. Sin embargo, la debacle pronosticada no ocurrió. Esto debido, en buena parte, al crecimiento de las actividades de exportación.

7. Es importante tener presente que el éxito del modelo agroexportador dependió en un alto grado de avances significativos en el ámbito de la innovación. En efecto, la actividad cafetalera y la bananera, adoptaron sistemáticamente importantes

innovaciones tecnológicas. En ambas los programas públicos – privados permitieron el aumento de la productividad. Así, la producción de café y de banano por hectárea alcanzaron el primer lugar entre los países exportadores. Llama la atención que dichos programas no fueron financiados principalmente con recursos aportados por el erario público, sino por los propios productores.

Esto sucedió por cuanto este modelo obligaba a los productores a competir en los mercados internacionales. Por consiguiente, sin nuevas innovaciones la productividad no podía aumentar y, por ende, el café y el banano no hubieran podido mantener su competitividad en el exterior.

La situación fue otra cuando la adoptó el modelo de sustitución de importaciones. Los productores nacionales no tenían que competir en los mercados internacionales, ni en el mercado local con productos importados pues, el proteccionismo arancelario les aseguraba acceso a un mercado cautivo. Es decir, mejorar la productividad no era un elemento necesario como sí lo era en caso del modelo agroexportador.

Cuando se adoptó el modelo de apertura el país ya había perdido la buena costumbre de aumentar la productividad mediante la innovación. Aún hoy el país no ha tomado de nuevo el sendero de la innovación. Esto explica, en buena parte, la dificultad actual para aumentar la productividad y la competitividad de la economía nacional.

8. Los factores que facilitaron y promovieron el cambio de un modelo a otro fueron diferentes en cada caso.
 - A. En cuanto al modelo de sustitución de importaciones debe señalarse:
 - Las nuevas ideas sobre el proceso de desarrollo económico planteadas por Raul Prebisch y la CEPAL.
 - La necesidad de los cafetaleros de diversificar su cartera de activos en vista de las frecuentes y marcadas fluctuaciones de los precios internacionales del café.
 - El aumento de la oferta de mano obra como consecuencia del crecimiento demográfico.
 - B. En el caso del modelo de apertura debe mencionarse:
 - Las ideas de Bela Balassa y de Little, Scitovsky y Scott.
 - Los planteamientos de la Asociación Nacional de Fomento Económico (ANFE).
 - El tamaño insuficiente del mercado local y del espacio económico centroamericano para generar oportunidades de inversión, a pesar del proteccionismo arancelario. Los “industriales” necesitaban tener acceso a nuevas

actividades económicas para poder invertir su “excedente” e igualmente, los trabajadores requerían nuevas oportunidades de empleo.

- La crisis nacional de principios de la década de los años ochenta del siglo pasado creó condiciones políticas propicias para el cambio de modelo.

III. SITUACIÓN ACTUAL

Después de tres décadas de vigencia del modelo de apertura se pueden considerar tres alternativas:

- mantener el modelo actual,
- sustituir el modelo vigente por otro,
- remozar el modelo de apertura.

1. Mantener el modelo actual.

Se considera que el país ha obtenido logros considerables del actual modelo de apertura. En efecto, el comercio exterior ha aumentado considerablemente: las exportaciones no solo han crecido, sino que también se han diversificado, desde el punto de vista del destino de las exportaciones y del origen de las importaciones; así como del de los bienes y servicios exportados e importados; se han ampliado las alternativas de abastecimiento de los consumidores (bienes de consumo) y de los productores locales (materias primas, bienes intermedios, bienes de capital); los empresarios han debido enfrentar una mayor competencia en los mercados internacionales (exportación) y en el mercado local (importaciones); la inversión extranjera directa ha permitido complementar el ahorro nacional, crear empleo con salarios elevados, capacitar recursos humanos e incorporar nuevas tecnologías. El modelo ha permitido también mantener características importantes del modelo agroexportador (aumento de exportaciones de productos agrícolas, alcanzando uno de los niveles de exportaciones agrícolas por habitante más elevado de América Latina) y del modelo de sustitución de importaciones (importancia de las exportaciones al MCCA). Sin duda, como sucede con cualquier modelo algunos esfuerzos no han sido suficientes y otros no han tenido resultados satisfactorios. Sin embargo, cuando se hace un balance general los resultados han sido positivos para el país¹. Por consiguiente, se

1 Sobre este tema es importante mencionar la opinión de un grupo de investigadores en un reciente documento de Friederike (Fritzi) y Susana M. Sánchez del Banco Mundial:

“It is indeed impressive to look at the revolutionary transformation of the Costa Rican economy after 25 years... This is perhaps the most dramatic transformation of the export structure of any Latin American economy since the 1980s”2015,p.XIII.

plantea entonces mantener el modelo de apertura tal como funciona en la actualidad. Posición esta fortalecida si se considera cual sería la situación del país, si se hubiera continuado tan solo con el modelo agroexportador y el de sustitución de importaciones.

2. Sustituir el modelo

A pesar de los logros cosechados gracias al modelo de apertura se ha planteado la necesidad de desecharlo y sustituirlo por otro, por achacársele haber ocasionado serios perjuicios al país.

Los argumentos para sostener este punto de vista son varios:

- i. El costo del programa de incentivos, requisito para el funcionamiento del modelo, representa una carga elevada para el resto de la economía. Esta carga fue llevadera mientras el tamaño del sector exportador era relativamente pequeño. Sin embargo, dado el éxito del modelo, la expansión del sector ha sido notoria. En consecuencia, el peso para el resto de la economía resulta demasiado elevado. En efecto, el sector exportador requiere construir obras de infraestructura, formar recursos humanos, mantener la seguridad y establecer un Estado de derecho eficiente, todo lo cual aumenta el gasto público. Por consiguiente, la contribución de las empresas de exportación beneficiarias de los programas de incentivos y acompañamiento al gasto público debería ser mayor.

El modelo se encuentra así ante una encrucijada. De una parte, si se obliga a las empresas exportadoras beneficiadas a pagar una parte considerable de dichos costos, entonces perderían su posición competitiva en los mercados externos. El modelo perdería dinamismo pues las inversiones extranjeras disminuirían. De otra parte, si el sector exportador beneficiado no sufraga una parte considerable de los costos que genera, tampoco podrá crecer, en vista de la oposición política del resto de los sectores de la economía a seguir sufragando el costo del programa de incentivos.

- ii. Si bien el modelo ha creado nuevas oportunidades de trabajo de alta calidad, el volumen no ha sido significativo desde el punto de vista del mercado laboral. Además, se ha perjudicado la distribución del ingreso nacional.
- iii. Los encadenamientos “hacia atrás” generados por el modelo han sido relativamente escasos y, en consecuencia el efecto positivo en el resto de la economía no ha sido significativo.
- iv. El componente importado de las exportaciones es muy elevado, por ello su valor agregado ha sido reducido.

- v. La demanda de mano de obra calificada, por parte del sector exportador relacionado con el modelo de apertura, ha aumentado el costo del factor trabajo. Esto ha disminuido la competitividad de las demás empresas de exportación y de aquellas otras que abastecen el mercado local para competir con los bienes importados.

Dados los puntos mencionados el modelo no ha sido “inclusivo”, ni desde el punto de vista del empleo, ni desde el de la producción nacional. Por consiguiente, el modelo debe ser sustituido por otro.

Ante estas críticas varias observaciones son pertinentes:

- No se ha podido demostrar que los costos del modelo de apertura sobrepasen sus beneficios.²
- Algunos de los efectos negativos que se achacan al modelo no se deben a él, sino más bien a elementos de modelos anteriores que aún subsisten (proteccionismo arancelario, monopolios públicos y privados).
- No pocos resultados atribuidos al modelo no se deben a su funcionamiento sino a la falta de otras políticas económicas, como es el caso de los encadenamientos “hacia atrás”.
- La crítica que se ha hecho al modelo con respecto al tema del desempleo requiere tres comentarios:
 - i. En las primeras etapas el modelo generó empleo de mano de obra poco calificada de manera considerable. Esto gracias a la expansión de la producción exportable, tanto en las zonas rurales fuera de la Meseta Central (melón, piña, tubérculos) como dentro de ella (helechos, flores) y también en las zonas urbanas (maquila). Así, al finalizar el año 1989 el desempleo alcanzó un poco menos del 4 por ciento. Esto ocasionó el traslado de gran parte de la industria de maquila textil de Costa Rica a Honduras, San Pedro de Sula.
 - ii. En etapas posteriores el modelo generó demanda principalmente por mano de obra calificada. Hoy el desempleo de este tipo de trabajadores es relativamente bajo. Por el contrario, la demanda de mano de obra poco calificada ha sido reducida y representa la mayor parte de la PEA desempleada en la actualidad.
 - iii. El elevado desempleo actual no puede atribuirse tan solo al funcionamiento del modelo. Otros factores importantes deben tomarse también cuenta como la composición de la oferta de trabajo y el costo de la mano de obra.

2 No se ha hecho una estimación a fondo de los costos netos originados por el sector exportador. Sobre un punto específico, el estudio reciente del Ministerio de Hacienda calculó que las exoneraciones totales representan aproximadamente el 6 por ciento del PIB. De este monto, las exoneraciones de las empresas de las zonas francas representan alrededor del medio del uno por ciento del PIB.

- Con frecuencia se señala, como consecuencia del modelo, la insuficiencia en la recaudación de impuestos. Sin embargo, se pasa por alto el hecho de que de no haberse otorgado las exenciones tributarias el monto de las inversiones extranjeras directas habría sido menor y, en consecuencia, los impuestos a cobrar.

Por otra parte, cuando se ha propuesto sustituir el modelo de apertura no se ha indicado cuál modelo lo sustituiría. ¿Cuáles son las alternativas?

- Los sueños y utopías de cambiar los corazones y las mentes para construir una sociedad basada en la “solidaridad” y la “generosidad” no son buenos consejeros, al menos en el caso de Costa Rica.
- Otros modelos tales como los de planificación central, el desarrollo “hacia adentro” y el socialismo del siglo XXI, no representan tampoco opciones realistas para el país.

Ninguno de estos modelos alternativos ofrece, al menos hoy, posibilidades viables para acelerar el desarrollo del país y mejorar las condiciones de vida de la población en general.

IV. UN ALTO EN EL CAMINO

Después de tres décadas es conveniente hacer un alto en el camino. Esto debido al menos por dos razones:

- i. Las experiencias acumuladas durante el proceso deben ser aprovechadas.
- ii. El cambio de las circunstancias internas y externas presentan nuevas oportunidades y nuevos desafíos.

De ahí la necesidad de hacer algunos ajustes y de llevar a cabo ciertos cambios. De esta manera, se podrá hacer frente a las debilidades, deficiencias y desajustes que presenta el modelo.

Los principales temas que deben abordarse son los siguientes:

- i. El nuevo programa de incentivos debe tener como objetivo fundamental mejorar de manera permanente el proceso nacional de innovación. Sólo así será posible aumentar sistemáticamente la productividad de la economía y, por ende, su competitividad.³

3 El programa de incentivos no desaparecerá. Sin embargo, su naturaleza será diferente de acuerdo con las disposiciones de la OMC. Esto ocurre aun en países desarrollados, así como en numerosos países en vías de desarrollo.

- ii. La distribución de los costos del programa de incentivos entre las empresas exportadoras beneficiadas por el programa y el resto de la economía, sea el sector público (finanzas públicas) y el sector privado (productores y consumidores) debe modificarse.⁴
- iii. El reconocimiento de que la capacidad del sector exportador para poder competir en los mercados internacionales depende no solo del mejoramiento de la productividad del portón de la finca y de la puerta de fábrica hacia adentro sino también y, en mucho mayor medida, del aumento de la productividad del sector público y del sector privado no-exportador.
- iv. La necesidad de ampliar la base del modelo mediante la incorporación activa de nuevos sectores productivos. Concretamente el de las micro y pequeñas empresas.
- v. La importancia de promover los encadenamientos “hacia atrás” gracias a la incorporación de nuevos exportadores “indirectos”.

V. HACIA LA ACCIÓN

El objetivo básico del modelo de apertura –inserción de la economía nacional en la economía internacional– se mantendría sin modificación. El modelo abarcará siempre cuatro áreas:

- La apertura comercial para poder importar y exportar bienes y servicios sin obstáculos.
- La apertura de la cuenta de capital a fin de permitir la entrada y la salida de capitales sin trabas.
- El acceso al conocimiento (patentes, propiedad intelectual, tecnologías).
- La migración de costarricenses al extranjero y de extranjeros al país debe facilitarse.

El desafío consiste en que el modelo logre un aumento permanente de la productividad de la economía nacional mediante la eficiencia y la innovación. Varios puntos deben considerarse:

- Fortalecer el entorno general a fin de promover la inversión nacional y la extranjera (estabilidad política, Estado de derecho, seguridad jurídica).
- Reducir el exceso de regulaciones y trámites.

⁴ Obsérvese que este problema se presentó por igual en el caso del modelo agroexportador y en el de la sustitución de importaciones. De hecho, ambos modelos requirieron, en su oportunidad, también programas de incentivos, con la consiguiente discusión acerca de la distribución de sus costos, es decir quien debe pagar los costos.

- Ampliar el acceso a mercados externos.
- Consolidar el espacio económico centroamericano.
- Concluir el proceso unilateral de la apertura comercial, especialmente en cuanto a productos agrícolas de la canasta básica y a materias primas.
- Consolidar el mercado interno (Comisión Nacional de Competencia, Comisión de Defensa del Consumidor).
- Mejorar la formación y calificación de recursos humanos.
- Establecer tarifas de servicios públicos (electricidad, transporte, telecomunicaciones) y precios de los combustibles “razonables”.
- Construir la infraestructura necesaria (carreteras, puertos, aeropuertos, telecomunicaciones).
- Establecer un régimen tributario “razonable”.
- Asegurar la estabilidad macroeconómica (inflación, estabilidad financiera, política cambiaria, finanzas públicas, política salarial).
- Mejorar la coordinación entre el sector público, el sector privado y la academia.

Si se logra avanzar en las áreas señaladas el país podrá:

- Profundizar el modelo de apertura.
- Aprovechar las nuevas ventajas comparativas conforme se presenten, lo cual exige una economía flexible para tomar las decisiones con rapidez.
- Explotar las oportunidades y hacer frente a los desafíos consecuencia de las megatendencias, a saber: el avance científico – tecnológico, las cadenas globales de valor, la evolución demográfica, el cambio climático y el “rebalanceo” de la economía internacional.

VI. CONCLUSIONES

De las consideraciones y planteamientos anteriores pueden sacarse varias conclusiones.

- i. En la etapa siguiente del modelo de apertura la competitividad del sector exportador y de las demás actividades productivas del país debe sustentarse en el mejoramiento de la productividad general de la economía nacional (sector privado y sector público).
- ii. Las actividades dedicadas a la exportación deben asumir, como les corresponde, una proporción importante del costo del programa de incentivos y acompañamiento que se llegue adoptar.

- iii. La participación activa del país en organismos regionales e internacionales es un elemento complementario de mucha importancia para pasar a la siguiente etapa del modelo de apertura. Por ello es necesario poner especial empeño en la incorporación de Costa Rica a la OCDE, así como participar pronto en la Alianza del Pacífico y eventualmente en el Acuerdo de Asociación Trans-pacífico.
- iv. Remozar el modelo de apertura es el camino más promisorio para acelerar la transición hacia la economía basada en el conocimiento. De esta manera, se podrá aumentar, simultáneamente, el empleo y los salarios reales especialmente de los trabajadores calificados⁵, las utilidades de los empresarios y la recaudación de impuestos.
- v. Importante será entonces concentrar el esfuerzo en ponerse de acuerdo sobre el “qué” y el “cómo” para avanzar a la nueva etapa del modelo de apertura. Si ello significa remozar el modelo vigente o por el contrario sustituirlo por uno nuevo no debería quitar el sueño. Debe evitarse caer en la trampa de las discusiones y controversias semánticas.

Alcanzar los logros de la próxima etapa del modelo de apertura depende de la adopción de un conjunto de políticas públicas en el ámbito institucional, legal y financiero.

Tomar las decisiones y adoptar las medidas pertinentes, si bien es una tarea imprescindible no será nada fácil de llevar a cabo. De una parte, trabajadores y empresarios tendrán que hacer frente y adaptarse ante nuevas circunstancias: perder ciertos privilegios y algunos incentivos, encarar una competencia más recia, capacitarse mejor para adoptar nuevas tecnologías. De otra parte, el sector público deberá hacer un esfuerzo muy considerable para aumentar su productividad *pari passu* con la del sector privado. Se necesita tanto de la mano invisible (mercado) como de la mano visible (Estado). El proceso, caracterizado por cambios y ajustes, encontrará múltiples obstáculos así como la oposición, a veces encarnizada, de importantes agrupaciones políticas, laborales, profesionales y empresariales. Superar los problemas inherentes a esta nueva etapa del modelo exige una clara decisión de los principales grupos sociales y partidos políticos para tomar medidas, con frecuencia, impopulares. El desarrollo no puede darse sin el crujir de dientes. Al fin al cabo, como se ha indicado con cierta frecuencia ¡no es posible hacer una “omelette” sin quebrar algunos huevos!⁶

¿Tendrán ellos la visión, la fuerza de voluntad, las agallas y la tolerancia para aceptar el reto y encarar el desafío? Es decir, asumir la responsabilidad de echar adelante la carreta del progreso nacional por el rumbo adecuado. El optimismo es un buen consejero. El pesimismo no lo es. De ello depende, en última instancia, el éxito de la próxima etapa del modelo de apertura y, por consiguiente, del desarrollo del país.

5 Véase el Anexo I

6 Es importante tener presente la afirmación de Deaton en cuanto a que “... the tale of progress is also the tale of inequality... how progress creates inequality and how inequality can be helpful and sometimes unhelpful...”, Deaton, p. XII / XIII.

BIBLIOGRAFÍA

- Robert Adler (1989), Reflexions on the Golden Age of Political Economy in Costa Rica, USAID, mim.
- Asociación Nacional de Fomento Económico, ANFE (1980), El Modelo Económico Costarricense.
- Luciano Aravegna (2012), Promoting Silicon Valleys in Latin America. Lessons from Costa Rica. Regions and Cities 52, Routledge.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2014), ¿Cómo repensar el desarrollo productivo? Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica. Gustavo Crespi, Eduardo Fernández - Arias, Ernesto Stein (ed).
- Banco Interamericano de Desarrollo (2010). La era de la productividad: cómo transformar las economías desde sus cimientos. Carmen Pagés (ed).
- Olivier Blanchard, Gustavo Adler and Irineu de Carvalho Filho (2015), Can Foreign Exchange Intervention Stem Exchange Rate Pressures from Global Capital Flows Shocks?, IMF Working Paper, WP 15-18, November.
- Commission of Growth and Development (2008), The Growth Report: Strategies for Sustained and Inclusive Development, Washington.
- Angus Deaton (2013), The Great Escape, health, wealth and the origins of inequality.
- James Fox and Ricardo Monge (1998), USAID en el Desarrollo de Costa Rica, Impacto de 50 años de actividades, Academia de Centroamérica, Documento 1.
- Alejandro Foxley (2012), La Trampa del Ingreso Medio, El desafío de esta década para América Latina, CIEPLAN.
- Leonardo Garnier y Laura Cristina Blanco (2010), Costa Rica un país subdesarrollado casi exitoso, Uruk Editores.
- Ricardo Hausmann and Dani Rodrik (2002), Economic Development as Self – Discovery, BNER, Working Paper 8952.
- Antonio Luis Hidalgo Capitán (2003), Costa Rica en evolución. Política económica, desarrollo y cambio estructural del sistema socioeconómico costarricense 1980-2002, Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- International Monetary Fund (October 2015), World Economic Outlook.
- Friederike (Fritzi) Kochler - Geib and Susana M. Sanchez (ed) 2015, Costa Rica Five years after CAFTA DR, Assessing Early Results. Directions in Development, World Bank.
- Nabeshima Kaoru, Kiyoyasu Tanaka, Hiroshi Abe (2012), Impressions of FDI led growth strategies of Costa Rica, Institute of Development Economics, Japan.
- Paul Krugman (1994), Competitiveness: A Dangerous Obsession, Foreign Affairs, March / April, p. 28-44.
- Eduardo Lizano (2010), ¿Hacia un nuevo modelo de desarrollo? De las protestas a las propuestas. En Eduardo Lizano, Acerca del “¿qué?” “y del “¿cómo?”, Academia de Centroamérica. Documentos 20.
- Eduardo Lizano (2013), ¿Se debe modificar el modelo de desarrollo?, charla en ARESEP, 23 de octubre.

- Mariana Mazzucato (2011), The Entrepreneurial State, DEMOS.
- Mariana Mazzucato (2015), Estado creativo, La Nación, 12 abril, p. 24 A.
- Ricardo Monge González, Luis Rivera, Julio Rosales Tijerino (2010), Productive Development Policies in Costa Rica, Inter-American Development Bank.
- Henry Mora Jiménez (2014), Inserción en la economía mundial con una visión de desarrollo incluyente, mim.
- Marcus Noland, Howard Poch (2003), Industrial Policy in an era of Globalization, Lessons from Asia, Institute for International Economics.
- OECD (2012), Attracting Knowledge - Intensive FDI to Costa Rica: Challenges and Policy Options, Making Development Happen Series, No.1 The Development Centre, Organization for Economic Cooperation and Development.
- Edgar Robles y Gilberto Arce (2011), Productividad y Progreso Social en Costa Rica, VI Jornada Anual de la Academia de Centroamérica, Política para el Desarrollo de Costa Rica: Competitividad y Progreso Social, Adrián Pacheco Umaña (ed), 2011, p 1-37.
- Dani Rodrik (2015), Premature Desindustrialization, NBER, Working Paper 20935.
- Dani Rodrik (2007), The Real Exchange Rate and Economic Growth. Theory and Evidence, John F.Kennedy School of Government, Harvard University.
- Miguel Ángel Rodríguez (2012), De los incentivos para exportar a la eficiencia de la producción, La República, 16 y 19 enero.
- Miguel Ángel Rodríguez (2012), Desafíos económicos para Costa Rica, Exposición Ecoanálisis, feb.
- Miguel Angel Rodríguez (2012), ¿Cambio o reforma de modelo?, La República 20 agosto.
- Andrés Rodríguez – Clare, Alberto Trejos, Manrique Sáenz (2002), Análisis del crecimiento Económico en Costa Rica: 1950-2000. Trabajo realizado para el BID.
- José M. Salazar – Xirinachs, Irmgard Nübler, Richard Kozul – Wright (2014), Transforming Economies, Making industrial policy, work for growth, jobs and development ILO / UNCTAD.
- Ottón Solís (2011), Subsidizing multinational corporations: is that a development policy? Kellogg Institute, Working Paper 381.
- Andrew Swiston and Luis-Diego Barrot (2011), The Role of Structural Reforms in Raising Economic Growth in Central America, IMF Working Paper, WP/11/248.
- World Bank Group (2006), Costa Rica country economic memorandum: the challenges for sustained growth, Report No.36180-CR.
- World Bank Group (2015 a), Costa Rica´s Development, From Good to Better.
- World Bank Group (2015 b), El Modelo de Desarrollo de Costa Rica. De Bueno a Excelente. Resumen Ejecutivo. Diagnóstico Sistemático del País.

Anexo I

BREVE REFLEXIÓN SOBRE EL PROBLEMA DEL EMPLEO

La situación del empleo plantea al país un problema de gran complejidad e importancia. Este problema, en sus aspectos cuantitativos y cualitativos, trasciende en mucho el tema del modelo de desarrollo tratado en esta ocasión. Su solución requiere la acción concertada de numerosas políticas públicas.

- i. La magnitud del problema es muy significativo debido a la situación de la cual se parte: elevado desempleo de la mano de obra poco calificada y alta informalidad, buena parte de la cual son personas desempleadas. El problema es aún peor ya que tiende a empeorar debido a: la mayor participación de la mujer en el mercado laboral, gran parte de la cual consiste de mano de obra poco calificada y la inmigración de mano de obra, también no calificada proveniente de Nicaragua. Dado lo anterior dar empleo a esta parte de la PEA representa un problema formidable para el país.
- ii. Sería ideal si se pudiera capacitar a la mano de obra no calificada para incorporarla al mercado laboral de la mano de obra capacitada. Debe ponerse énfasis en este tipo de programa, pero no deben hacerse grandes ilusiones. Las limitaciones financieras y de otra índole son bien conocidas. Además, parte importante de la mano de obra no calificada no es “rescatable”. Debe avanzarse, sin embargo, en esta dirección.
- iii. Las actividades / sectores que pueden ofrecer oportunidades de empleo a la mano de obra poco calificada, son por lo general, de baja productividad. Ello significa que aun cuando se pudieran crear suficientes puestos de trabajo, los salarios reales difícilmente pueden aumentar de manera parecida a las de los sectores / actividades dinámicas. Podría entonces caerse en un dualismo: un sector de la economía de alta productividad y salarios reales crecientes (¿podría incluirse en él también al empleo público?) y otro sector de la economía de baja productividad y salarios reales estancados o de muy bajo crecimiento. Ello traería aparejado un empeoramiento de la distribución del ingreso. Para evitar la disparidad en el nivel de vida de ambos sectores de la población sería necesario considerar un conjunto de medidas para complementar el ingreso por concepto de salario con otros programas sociales a cargo del erario público. Unos para aumentar los ingresos en efectivo (ej. programa Avancemos, pensiones no contributivas, etc) o en especie (salud, educación, servicios públicos).

Anexo II

ACLARACIONES SOBRE ALGUNOS COMENTARIOS HECHOS EN EL SEMINARIO CIAPA / ACA, 10 DIC 2015

1. La legislación reciente (¿2010?) sobre las Zonas Francas incluye elementos que podrían considerarse si se tratara de adoptar un nuevo programa de incentivos (Camacho Mejía).

ELF. Esta posibilidad, sin duda, debe explorarse. Dos aclaraciones son necesarias:

- i. El objetivo principal de un nuevo programa de incentivos ha de ser acelerar el proceso de innovación –aumentar la productividad– tanto en el sector privado (exportadores directos y exportadores “indirectos”) como en el sector público.
- ii. La generación de empleo capacitado y no capacitado en el sector privado debe ser considerado como un objetivo de muy alta prioridad.

Para José Manuel Salazar “...The particular challenge of how to achieve productivity growth and net job creation simultaneously” y añade que se debe “... strike a good balance in achieving the two fundamental objectives of productivity growth and more and better jobs”. (Salazar et al. p. 2).

2. El modelo de apertura corresponde al llamado Consenso de Washington (Vargas Madrigal).

ELF. En algunos ámbitos el camino adoptado en Costa Rica fue muy diferente. Tal el caso, por ejemplo, de la privatización de empresas estatales. En Costa Rica no se privatizaron las empresas estatales, sino se permitió la creación de empresas privadas para competir con ellas. Ejemplos, banca comercial, seguros, telecomunicaciones, pensiones, educación, salud.

3. La política cambiaria debe tomarse muy en cuenta ya que ella puede ser un grave obstáculo para el funcionamiento del modelo (Jiménez Rodríguez).

ELF. Debe evitarse que las ventajas competitivas del país, basadas en la disminución de los costos unitarios de producción consecuencia de los aumentos de la productividad, sean anuladas por la apreciación de la moneda nacional. De hecho, ningún país ha logrado desarrollarse gracias a la apreciación de su moneda. Los países que pudieron mantener durante largos periodos tasas de crecimiento económico elevado más bien han devaluado su moneda durante algunas etapas del proceso. Claro está, no se trata de caer en la trampa de creer que la devaluación monetaria es un condición suficiente para alcanzar tasas de crecimiento económico altas y

sostenidas.⁷ No obstante, la devaluación monetaria puede desempeñar un papel positivo en cierta medida, en ciertos casos, durante cierto tiempo. En palabras del FMI “... this chapter suggests that exchange rates movements tend to have strong effects on exports and imports (p. 121) e indica que “... there is little evidence of a general trend toward disconnect between exchange rates and total exports and imports (p. 105)⁸

4. Se planteó la inquietud de hasta dónde cuando se adoptó el modelo de apertura, a mediados de la década de los años ochenta del siglo pasado, el país no debería haber elegido una “variante” diferente del mismo modelo de la que se decidió tomar en aquel momento (Gutiérrez Saxe).

ELF. Es indispensable tener claro la situación del país en ese entonces:

- Las secuelas de la crisis de 1981-1982 eran muy significativas: devaluación, inflación, desempleo.
- El endeudamiento externo elevado (más elevado que el PIB). El país estaba en mora de su deuda externa.
- El monto de las reservas monetarias internacionales raquíticas, prácticamente inexistentes.
- La pugna abierta entre el Presidente Arias y el Presidente Reagan en relación con el conflicto centroamericano.

Había que poner los pies sobre la tierra. La posición era adversa. Los márgenes de acción muy limitados. La posición negociadora de Costa Rica era muy endeble y vulnerable.⁹

-
- 7 La posición bien conocida de Rodrik (2007) es bastante más agresiva. Para él la apreciación monetaria no sólo es un factor negativo para el desarrollo económico de los países pobres, sino que la depreciación es en sí misma, un elemento favorable para promover el crecimiento económico de esos países.
 - 8 IMF (October 2015), Chapter 3. Exchange Rates and Trade Flows: Disconnected? En otra publicación Blanchard et al llegan a la conclusión siguiente: “... we find evidence that larger intervention leads to less exchange rate appreciation in response to gross inflows. The magnitude of the effect is relevant from a macroeconomic perspective, suggesting that FXI (foreign exchange intervention) can be a valid policy tool for macroeconomic management”. (p. 26).
 - 9 Esto a pesar de:
 - i. El apoyo financiero y comercial de EE.UU.
 - Donación anual equivalente el 2 por ciento del PID en promedio durante el período 1982-1994.
 - Acceso unilateral al mercado estadounidense a las exportaciones costarricense gracias al programa CBI.
 - ii. Apoyo político del FMI.
 - Frente a los bancos comerciales cuando finalmente se logró renegociar la deuda externa.
 - Aprobación del acuerdo “stand-by” en el cual el saldo de la deuda con los bancos comerciales no solo no disminuyó en el transcurso de la ejecución del programa sino que aumentó. Era la primera vez que el FMI rompía el tabú.

- La situación en otros países como Israel era muy diferente:
- Disponibilidad satisfactoria de recursos humanos científicos y tecnológicos.
- Esfuerzo nacional de investigación y desarrollo avanzado.
- Organización institucional para articular la academia, el gobierno y la empresa.
- Apoyo geopolítico de EE.UU. para que sus empresas favorecieran a Israel.

¡Nada de esto podía ofrecer Costa Rica! No es razonable comparar las ventajas que obtenía y obtiene Israel con la situación de Costa Rica.

En síntesis, Israel ha tenido y tiene una posición negociadora fuerte. La de Costa Rica es débil. Israel tenía mucho que ofrecer. Costa Rica muy poco. La consecuencia es inevitable. Israel obtuvo mucho porque ofrecía mucho. Costa Rica obtuvo poco porque ofrecía poco.

Dadas las condiciones del país cuando se adoptó la “variante” del modelo de apertura, no existían alternativas que permitieran obtener mayores beneficios y conceder menores incentivos. Simplemente, otra opción no existía.